



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 234 КИ
Дата 30.06.2020 г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Министър на здравеопазването

Изх. № 11-03-251/.....30.06.....2020 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

гр. София
бул. „Княз Ал. Дондуков“ № 1

По к. д. № 7/2020 г.

Относно: допуснато до разглеждане по същество искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 63, ал. 2 – 7 от Закона за здравето

УВАЖАЕМИ ПРОФ. ВЕЛЧЕВ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Искането на президента на Република България за обявяване на противоконституционност на чл. 63, ал. 2 – 7 от Закона за здравето е подкрепено с твърдения и доводи, които не споделям.

Според искането атакуваните разпоредби отдалечават Закона за здравето от конституционните стандарти, допускащи ограничаване на основни права и не държат сметка за ролята, която законодателната власт има в този процес. Това в резюме е и основната причина, поради която президентът счита чл. 63, ал. 2 – 7 от Закона за здравето за противоконституционен.

По твърденията в искането и изложените в него доводи считам следното:

1. По твърдението за противоконституционност на чл. 63, ал. 2 от Закона за здравето поради противоречие с чл. 61 и чл. 57, ал. 3 от Конституцията:

1.1. В искането се залага тезата, че извънредната епидемична обстановка по Закона за здравето е идентична с въведеното от Конституцията извънредно положение и законодателят е направил неуспешен опит да разграничи двата института.

В тази връзка се твърди също, че недопустимо е прехвърлено от Народното събрание на Министерския съвет обявяването на извънредна епидемична обстановка и определянето на срока на евентуалното ограничаване на правата на гражданите, а на министъра на здравеопазването - ограничаването на основни права на гражданите. Нещо повече – твърди се, че Народното събрание е абдикирало от конституционната си отговорност по чл. 57, ал. 3 от Конституцията като е делегирало на изпълнителната власт делегирани му от Конституцията правомощия, свързани с ограничаването на основни права.

Посочва се, че Законът за здравето използва родовото понятие за бедствие в дефиницията за извънредна епидемична обстановка и се прави аналогия с въведената със Закона за защита при бедствия уредба на процедурата по обявяване на бедствено положение и по-специално с органите и сроковете за това.

Вносителят на искането е поставил правилно началото на тезата си като е посочил използването от законодателя на родовото понятие за бедствие. По-нататък обаче тезата е несъстоятелна, тъй като не отговаря в никаква степен на разпоредбите на Конституцията, в това число и на чл. 57, ал. 3 и чл. 61, посочени като нарушени в искането.

Съгласно § 1, т. 45 от Допълнителните разпоредби на Закона за здравето извънредна епидемична обстановка по чл. 63, ал. 1 е налице при бедствие, предизвикано от заразна болест, което води до епидемично разпространение с непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите, предотвратяването и преодоляването на което изисква извършване на повече от обичайните дейности по защита и опазване живота и здравето на гражданите. При прочита на чл. 63, ал. 1 от Закона за здравето чрез включване и на обслужващата го дефиниция по § 1, т. 45 от допълнителните разпоредби се стига до

единствения извод, че бедствието е процес, явление, зло, (напаст, катастрофа, голяма обществена беда - съгласно тълковния речник на българския език), първопричина за което е определена заразна болест и което предизвиква, води до епидемично разпространение с непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите, т.е. че бедствието е процесът по епидемичното разпространение на болестта и този процес е с непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите. Поради това и предотвратяването и преодоляването на това бедствие изисква извършване на повече от обичайните дейности по защита и опазване живота и здравето на гражданите.

Очевидно е, че това бедствие не може да бъде точно обективизирано и названо, както например едно земетресение, наводнение, лавина, буря, пожар или дори масово заболяване от епидемичен (при хора) или зоотичен (при животни) характер – епидемии и епизоотии. В последния случай това е фактът на заболяването с масов характер, фактът на възникналите вече епидемии. Бедствието по Закона за здравето е процес, явление без ясна идентификация. За обществото и обществените живот и здраве са от значение по-скоро последиците от него, а не толкова неговите същност и съдържание.

Това се потвърждава и от опита да насложим или сравним определението за бедствие по смисъла на Закона за защита при бедствия в/с дефиницията по Закона за здравето. Бедствието по чл. 2 от Закона за защита при бедствия е значително нарушаване на нормалното функциониране на обществото, предизвикано от природни явления и/или от човешка дейност (сред тях и епидемиите и зоотиите) и водещо до негативни последици за живота или здравето на населението, имуществото, икономиката и за околната среда, предотвратяването, овладяването и преодоляването на което надхвърля капацитета на системата за обслужване на обичайните дейности по защита на обществото. Използването на тази дефиниция за бедствие при изясняването на думата „бедствие“ в дефиницията за извънредна епидемична обстановка по Закона за здравето е невъзможно. Твърде много и съществени са разликите между бедствието по двата закона и твърде специфични и значими са характеристиките на бедствието по Закона за здравето – предизвикано от не какво да е природно явление или човешка дейност, а от конкретна заразна болест, самото бедствие да води не до какви да са негативни последици за живота и здравето на населението, а до епидемично разпространение с непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите, и предотвратяването и преодоляването на което изисква не просто надхвърляне на капацитета на системата за обслужване на обичайните дейности по защита на обществото, а обичайните дейности по защита и опазване на живота и здравето на гражданите. Спецификите на бедствието по Закона за здравето, обусловени основно от липсата на възможност за точна и еднозначна идентификация, проличават най-

добре при прочита на възможните хипотези на наличие на негова непосредствена опасност по отношение на живота и здравето на хората съобразно чл. 63, ал. 3 от Закона за здравето – всички те свързани с непознати, неизвестни, нелогични или необичайни процеси (множествен път на предаване, здраво носителство, сериозна опасност за общественото здраве дори и при нисък брой установени случаи, необичайност за сезона, региона или населението, ниско имунизационно покритие, липса на ваксина или лечение, необичайни симптоми и редица др.).

За преодоляване на бедствието по Закона за защита при бедствия се обявява бедствено положение. Бедствията по този закон могат да бъдат идентифицирани, а също и локализирани. Епидемията по принцип също може да бъде такова бедствие. За разлика от него по Закона за здравето се обявява извънредна епидемична обстановка и тя очевидно е с по-висок интензитет от епидемията, която няма извънреден характер. Бедствието по Закона за здравето на практика се идентифицира със, представлява самата извънредна епидемична обстановка.

Съвсем логично се налага изводът, че бедствието по Закона за здравето е специфично. Това е вид бедствие, различно от уредените със Закона за защита при бедствия. То изисква и различни действия от страна на гражданите по съдействие на държавата и обществото, в това число и посредством задължителни лечение и изолация, и спазването на специфични противоепидемични мерки. То е отделен вид бедствие в рамките на конституционно въведеното родово понятие за бедствие и се отнася към бедствието по Закона за защита при бедствия като към друг вид, а към бедствието по Конституцията – като вид към род. То е отделен вид бедствие, което поради всички отбелязани дотук специфики изисква специална уредба в специален закон. Такъв е Законът за здравето.

Конституцията въвежда родовото понятие за бедствие единствено в чл. 61, съгласно който гражданите са длъжни да оказват съдействие на държавата и обществото в случай на природни и други бедствия при условия и ред, определени със закон. Конституцията не се занимава с въвеждане на понятие за бедствие и не поставя ограничения по отношение на уредбата за бедствията. Бедствията са тези и толкова, колкото фактически е възможно да съществуват като природно и човешко поведение със съответните последици за гражданите и обществото. Конституцията изисква единствено задължението на гражданите към държавата и обществото с определено поведение по определен ред при бедствие да бъде въведено със закон. Тя не изключва възможността тази уредба да бъде предмет на повече от един закон. Разпоредбата на чл. 61 от

Конституцията е ясна и не поставя проблеми по тълкуването и прилагането. Може би поради това не е налице и специфична практика на съда по същата.

Именно разпоредбата на чл. 61 от Конституцията е реализирал законодателят, уреждайки специфичен вид бедствие систематично в Закона за здравето. В този закон са предвидени подробно условията и редът, по които гражданите са длъжни да оказват съдействие на държавата и обществото в случай на специфичното бедствие, т.е. при извънредна епидемична обстановка.

1.2. Законодателят не е целял да използва института на обявяване на извънредно положение, нито да въвежда негов заместител. Действително и в двата случая става дума за извънредност. Законът за здравето обаче използва тази категория за квалификация на бедствието извънредна епидемична обстановка, а не за въвеждане на извънредно положение такова, каквото е познато то от конституционните разпоредби. Извънредното положение се въвежда със закон от Народното събрание независимо от причината и нуждата от въвеждането му. То се характеризира поради своята извънредност с възможност Народното събрание да въведе и извънредни законови правила, които могат да бъдат съвършено различни от обичайно прилаганите законови правила. С тях могат да бъдат пренебрегнати дори и права на гражданите, като тяхното упражняване бъде временно ограничено, но не и на правата по чл. 57, ал. 3 от Конституцията. Извънредното положение е причина за извънредна законова уредба на обществени отношения, т.е. за въвеждането на друг законов порядък за обществените отношения. Толкова сериозен трябва да е поводът за обявяването му, че при изтекъл мандат на Народното събрание – срокът на неговите пълномощия се продължава до отпадането на съответните обстоятелства (чл. 64, ал. 2 от Конституцията) или при обявяването му от президента поради не заседаване на парламента, последният се свиква незабавно, за да се произнесе по решението (чл. 100, ал. 5 от Конституцията). Извънредното положение трябва да е от порядъка на обявяване на война или военно положение – неслучайно в цитираните по-горе текстове Конституцията говори за обявяване на война, военно или „друго извънредно положение“.

Практиката на Народното събрание от периода март – април тази година показва прилагането на този подход при преценка за извънредност на положението в страната поради световното положение на пандемия и за необходимост от въвеждане на специални временни законови правила с оглед осигуряване на стопанския и обществения живот. Дори и тогава обаче огромна част от мерките в областта на общественото здраве бяха противоепидемични по своя характер и не подпадащи се на законова уредба.

На дневен ред се появи нов вид бедствие, което изисква и нова специфична уредба. В тази връзка Народното събрание уреди въпросите на извънредната противоепидемична обстановка като бедствие с промени в чл. 61, 63 и 63а от Закона за здравето.

1.3. Предвид посоченото в т. 1.2 не може да става дума за абдикиране на законодателя от отговорността му по чл. 57, ал. 3 от Конституцията – чрез предоставяне на пълномощията си по обявяване на извънредна епидемична обстановка, както и по определяне на времето на ограничаване на правата на гражданите на Министерския съвет, и по ограничаване на самите права – на министъра на здравеопазването. Временните ограничения на права на гражданите, допуснати със Закона за здравето не се базират на обстоятелството, че съгласно чл. 57, ал. 3 от Конституцията такива ограничения могат да бъдат налагани при обявяване на извънредно положение. Независимо от това те спазват общия принцип по чл. 57, ал. 3 за абсолютна неотменимост на конкретни права на гражданите. Извън това обаче те се базират на други конституционни правила.

Допускането с чл. 63, ал. 5 и 6 от Закона за здравето на възможност за ограничаване влизането и придвижването на територията на страната не противоречи на нито една конституционна разпоредба и в същото време отговаря в пълна степен на разпоредбата на чл. 35 от основния закон. Съгласно посочената конституционна разпоредба правото на всеки свободно да избира своето местожителство, да се придвижва по територията на страната и да я напуска може да се ограничава само със закон – с цел защита на националната сигурност, народното здраве и правата и свободите на други граждани. За Конституцията правото на свободно придвижване не може да има приоритет пред националната сигурност, народното здраве и свободата на други граждани. За Конституционния съд (видно от Решение № 2 от 2011 г. по к.д. № 2 от 2011 г. и редица други) тези права са неотменими, без да са абсолютни. Те могат да бъдат ограничавани, но само при спазване на условията по чл. 35, ал. 1, изр. 2 от Конституцията - ограничението да е установено със закон и да е насочено към адекватна, пропорционална защита на конституционно признати ценности, като националната сигурност, народното здраве и правата и свободите на други граждани. За да се прецени дали законовата разпоредба за ограничаването им е в съответствие с Конституцията трябва да се даде отговор на два въпроса: първият - дали поначало законодателната цел, обусловила приемането на разпоредбата за ограничението, е легитимна от гледна точка на основния закон на страната, и вторият - дали въведеното ограничение е наложително, подходящо и съразмерно правно средство за постигане на визирания от Конституцията резултат в условията на демократичното общество, което балансирано трябва да защитава правата и свободите на всички свои членове.

В конкретния случай отговорите и на двата въпроса намирам за положителни.

Според Конституционния съд (Решение № 11 от 2010 г. по к.д. № 13 от 2010 г.) щом Конституцията обявява равенството на гражданите пред закона за принцип, не всяка цел ще може да бъде годно основание за ограничаване на права, а само цел от същия порядък какъвто Конституцията допуска като основание за ограничаване на права. Преследваните с ограниченията цели трябва да имат характеристиките и тежестта на основанията, с които Конституцията свързва възможността за ограничаване на права, а не да бъдат просто израз на управленска политика и нейна постоянна цел.

В конкретния случай целта на ограничението е единствено и само защита на живота и здравето на гражданите. Животът е висша ценност. Правото на живот е неотменимо (чл. 28 и чл. 57, ал. 3 от Конституцията). Държавата гарантира живота на гражданите (чл. 4, ал. 2). Здравето е следващата конституционна ценност. Държавата закриля здравето на гражданите (чл. 52, ал. 3 от Конституцията), гражданите имат право на здравно осигуряване, гарантиращо им достъпна медицинска помощ, и на безплатно ползване на медицинско обслужване при условия и по ред, определени със закон (чл. 52, ал. 1 от Конституцията), никой не може да бъде подлаган принудително на лечение и на санитарни мерки освен в предвидените от закона случаи (чл. 52, ал. 4 от Конституцията) и никой не може да бъде подлаган на медицински опити без неговото доброволно писмено съгласие (чл. 29, ал. 2). Налице е съразмерност между допуснатото ограничаване на права и целта за това, налице е и пропорционалност между целите на тези ограничения и допуснатите от Конституцията резултати от подобни ограничения – защита живота и здравето на гражданите при едновременна защита на обществения интерес и основните права.

По отношение на допуснатата с чл. 63, ал. 6 от Закона за здравето възможност за временно спиране или ограничаване на експлоатацията или режима на работа на обекти с обществено предназначение и/или други обекти или услуги, предоставяни на гражданите, тази разпоредба има отношение, макар и косвено, към въпроса за правото на свободна стопанска инициатива и за правото на труд и за тяхното ограничаване.

Според Решение № 15 от 2010 г. по к. д. № 9 от 2010 г., Решение № 6 от 1997 г. по к.д. № 32 от 1996 г., Решение № 12 от 1997 по к.д. № 6 от 1997 г., Решение № 2 от 2000 г. по к.д. № 2 от 2000 г., Решение № 2 от 2004 г. по к.д. № 2 от 2004 г., Решение № 5 от 2017 г. по к.д. № 12 от 2016 г. и редица други на Конституционния съд, правото на свободна стопанска инициатива и изискването за еднакви правни условия за стопанска дейност по чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията нямат абсолютен характер и принципно не изключват държавното регулиране и държавния контрол. Изискването за еднакви правни условия е изискване за всички стопански и правни субекти, осъществяващи еднакви или сходни

дейности в определена сфера, но не непременно еднаквост между всичките многообразни стопански сфери. Съображения за целесъобразност, както и наличието на потребност от постигането на обществено приоритетни и значими цели, допускат различия в законодателните решения, без това да противоречи на конституционния принцип по чл. 19, ал. 2.

Такъв пример в интерес на общественото здраве е разпоредбата на чл. 52, ал. 5 от Конституцията, съгласно която държавата осъществява контрол върху всички здравни заведения, както и върху производството на лекарствени средства, биопрепарати и медицинска техника и върху търговията с тях.

Що се отнася до здравето, то е по-висша ценност от свободната стопанска инициатива (Решение № 8 от 2016 г. по к.д. № 9 от 2015 г.). Последното посочено решение на Конституционния съд цитира и редица други решения на съда относно конституционната допустимост на ограничаването на свободната стопанска инициатива именно заради правото на здраве и/или в областта на здравеопазването.

Съобразно практиката на Конституционния съд (Решение № 1 от 2017 г. по к.д. № 6 от 2016 г., Решение № 3 от 2002 г. по к.д. № 11 от 2002 г. и др.) правото на труд по чл. 48, ал. 1, изр. 1 от Конституцията не е абсолютно и подлежи на различни ограничения от обективен и субективен характер.

Съображения от конституционен порядък – в случая опазване живота и здравето на гражданите, на общественото, народното здраве, могат да оправдаят ограничаване на закрепените в Конституцията права на гражданите, в това число и на посочените право на свободна стопанска инициатива и право на труд.

В редица свои решения (напр. Решение № 10 от 2018 г. по к. д. № 4 от 2017 г.) Конституционният съд е анализирал подробно възможностите за ограничаване на основните права на гражданите, като е заключавал, че границата, отвъд която се допуска ограничаване упражняването на основни права със закон, е посочена в чл. 57, ал. 2 от Конституцията – ако то накърнява права или законни интереси на други. Животът и здравето на всеки гражданин са висши негови права и интереси, които не следва да бъдат накърнявани от упражняването на правата на свободна стопанска инициатива и труд от други лица.

2. По твърдението за противоконституционност на чл. 63, ал. 3 от Закона за здравето поради противоречие с принципа на правовата държава по чл. 4 от Конституцията:

С искането се твърди, че разпоредбата предвижда необосновано широко поле за ограничаване на основните права, което противоречи на принципа за правовата държава и принципа за правата на личността. Успоредно с това се твърди, че използваният законодателен подход презюмира необоримо непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите в конкретно изброени случаи, които не следват от експертно становище, а от зададени в закона констатации, като така няма възможност за преценка за съразмерността на ограниченията на правата.

Твърдението намирам за неправилно и неотговарящо на смисъла на оспорената разпоредба. Критериите по чл. 63, ал. 3 от Закона за здравето относно наличието на непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите с цел да бъде обявена извънредна епидемична обстановка са обективни и алтернативни и се преценяват в рамките на извършвана оценка на съществуващия епидемичен риск от главния държавен здравен инспектор. Ако в рамките на оценката той констатира наличието на някой от критериите, той следва да приеме, че е налице непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите. Достигането до извода дали е налице един или повече от критериите обаче е специфична експертна дейност, която законодателят е поверил именно на този специален орган предвид неговата законова компетентност в областта на здравния контрол. За целта се анализират редица специфични данни и информация посредством специални професионални способи. Въведените от закона критерии за оценка са съвместими с определените от Световната здравна организация критерии за оценка на събитие, което може да представлява спешност за общественото здраве от международно значение, открито от националните системи за надзор по смисъла на Международните здравни правила от 2005 г., приети от държавите членки на организацията, в т.ч. и Република България.

Освен това оценката за съществуващия епидемичен риск може да е с различно съдържание и интензитет и да обоснове едни или други мерки с една или друга продължителност в зависимост от това кои и колко от обективните критерии за непосредствена опасност са налице и по какъв начин епидемичното разпространение обхваща и резултира по отношение на гражданите. Казано с други думи от правна страна ако оценката покаже наличието дори само на един от обективните критерии за непосредствена опасност има основание да се отправи предложение за обявяване на извънредна епидемична обстановка, но в този случай оценката би дала основание за отправяне на предложение за временни протиепидемични мерки (чл. 63, ал. 4) различни от тези, които би обосновала оценката в други случаи. Оценката отчита както наличието на един или повече от законово определените критерии за наличие на непосредствена

опасност за живота и здравето на гражданите, така и интензитета на положението, а оттам – и вида, характера, интензитета и срока на евентуалните временни противоепидемични мерки, в това число и на евентуалното ограничаване на права. Преценката на критериите е само част от оценката. В останалата част оценката дава именно представа за необходимостта от мерки и техния интензитет, съответно съразмерността на ограниченията. Временните противоепидемични мерки са в крайна сметка отговорност на министъра на здравеопазването, който е длъжен да спазва всички законови принципи при тяхното определяне, в това число и принципа за съразмерността. Заповедите, с които министърът на здравеопазването въвежда мерките са общи административни актове и подлежат на съдебен контрол (чл. 63, ал. 10 от Закона за здравето).

Налага се извод за липса на противоречие на оспорената разпоредба от Закона за здравето с чл. 4, ал. 1 и 2 от Конституцията.

3. По твърдението за противоконституционност на чл. 63, ал. 4 - 7 от Закона за здравето поради противоречие с Конституцията:

В искането не се посочват конкретни конституционни разпоредби, които се считат нарушени. Твърди се липса на установени в закона пределни срокове или поне критерии за тяхното определяне, а с това – нарушаване на изискването, че „със закон може да бъде временно ограничено упражняването на отделни права на гражданите“. Това навежда към извод за твърдение за нарушаване на чл. 57, ал. 3 от Конституцията.

Разпоредбите на чл. 63, ал. 5 и 6 от Закона за здравето отговарят на изискването за въвеждане на временно ограничение. Разпоредбите въвеждат възможност за ограничаване на конкретни права, като ги обвързват чрез препратки с мерките по ал. 4 на чл. 63. Алинея 4 допуска въвеждане със заповед на министъра на здравеопазването на временни противоепидемични мерки. Следователно ограничаването на правата по ал. 5 и 6 може да бъде допуснато като част от мерките, които са с временен характер. По силата на чл. 63, ал. 2 от Закона за здравето извънредната епидемична обстановка се обявява за определен период с решение на Министерския съвет. В рамките на тази временна обстановка министърът на здравеопазването може да налага временни мерки.

Предвид спецификата на извънредната епидемична обстановка, на която е посветена т. 1.1 по-горе, законодателят е предвидил същата да се обявява, съответно и нейният период, въз основа на оценка на съществуващия епидемичен риск. Процесите в тази връзка са динамични и поради това подлежат на експертна оценка, но базирана на същински обективни критерии за непосредствена опасност за живота и здравето на

гражданите (чл. 63, ал. 3 от Закона за здравето) – най-значимият елемент от фактическия състав на извънредната епидемична обстановка.

Моля във връзка с твърденията и доводите в тази част на искането да вземете предвид и посоченото в т. 1.3 по-горе.

Поради всички гореизложени аргументи считам, че искането за установяване на противоконституционност на чл. 63, ал. 2 – 7 от Закона за здравето следва да бъде отхвърлено изцяло.

С уважение,

КИРИЛ АНАНИЕВ

Министър на здравеопазването

